COMISIÓN DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

(Sesión celebrada el día 13 de noviembre de 2018).

SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 17:07).

–Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes).

«Carpeta 1230/2018. Localidad de San Gabriel, ubicada en la 5.ª sección judicial del departamento de Florida. Se declara pueblo».

(*Ingresan a sala las representantes de Techo Uruguay)*

–La Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial tiene el agrado de recibir a las señoras Belén González, directora ejecutiva y a Laura Posada, directora territorial de la organización Techo.

Estamos trabajando en un proyecto de ley de vivienda popular que tiene media sanción de Cámara de Representantes y fueron invitadas para que nos den vuestra opinión y vuelquen la información que crean necesaria.

SEÑORA GONZÁLEZ.- Mi nombre es Belén González y formo parte de la organización civil Techo. Actualmente ocupo el rol de directora ejecutiva.

SEÑORA POSADA.- Buenas tardes. Mi nombre es Laura Posada y soy directora territorial en Techo Uruguay.

Agradezco mucho el espacio y la invitación.

SEÑORA GONZÁLEZ.- La semana pasada, cuando recibimos la invitación a participar, conversamos con el equipo acerca de qué podíamos compartir que sumara a esta discusión. Pensamos en nuestra experiencia; tenemos 15 años de trabajo en Uruguay, 20 en Latinoamérica y, en algunos países, más. En Uruguay hemos trabajado en más de 150 asentamientos informales promoviendo el desarrollo comunitario y la organización del barrio para la mejora de las condiciones de la vivienda y del hábitat.

A partir de la lectura del proyecto de ley venimos a compartirles nuestra mirada sobre lo que entendemos es nuestro foco principal, que son los asentamientos informales de este país. Me refiero a la situación de la población que vive en asentamientos informales de Montevideo y del interior y a algunas perspectivas que entendemos sería importante tomar en cuenta en una política pensada para la vivienda y el hábitat.

SEÑORA POSADA.- En este marco de referencia queremos hacer hincapié en que si bien estamos hablando de una propuesta de ley que abarca el tema de la vivienda, a partir de nuestra experiencia de trabajo se tiene que poner énfasis y hacer un claro foco en los asentamientos humanos informales. Para ello compartimos el trabajo principal de Techo en el levantamiento de información, en el entendido de que es el eje clave para poder tomar decisiones certeras y contundentes. En ese sentido, queremos dar un pantallazo de una situación que seguramente es clara para muchos de ustedes: cómo la vulneración de los derechos humanos se concentra en asentamientos informales.

Traemos algunos datos del informe de 2017 sobre catorce asentamientos relevados. Allí se pueden ver datos alarmantes, como por ejemplo que precisamente es en los asentamientos donde crece el Uruguay. El 49 % de las personas vinculadas en los ejercicios de relevamiento reportan tener

menos de veinte años. Entonces, si bien en el general de la población la pirámide tiende hacia la gente de más edad, en los asentamientos esa pirámide se invierte. Es allí donde está creciendo el Uruguay.

En cuanto a los ingresos económicos de la familia, si tomamos como base una familia compuesta por cuatro personas, en la que dos son niños o niñas, el 40 % de esos hogares estaría reportando un ingreso menor a diez mil pesos y el 67 % estaría encabezado por mujeres.

También quiero hacer un fuerte foco en la informalidad en las condiciones de trabajo. Allí encontramos que, además de los bajos ingresos, el 48 % de los trabajadores reportan no tener una vinculación formal con un contrato.

En cuanto a las condiciones materiales de la vivienda, el 40 % se inundan al llover y un 39 % se encuentra en hacinamiento medio o crítico.

SEÑORA GONZÁLEZ.- Quiero aclarar que estos datos corresponden a estos 22 asentamientos que se ven en la imagen y, básicamente, están concentrados en la periferia montevideana y en Canelones. Si bien tenemos una información sólida sobre esos barrios que hemos relevado en profundidad –de forma censal en barrios de hasta cien familias y de forma muestral en los más grandes–, creemos que esto no es solamente un ejemplo claro de las condiciones habitacionales con respecto al hacinamiento, la inundación o la conexión eléctrica, sino que también refleja la vulnerabilidad que tienen en todos los sentidos. Me refiero a la cuestión de la informalidad laboral o a las familias compuestas principalmente por mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Entonces, nosotros decimos que la vulnerabilidad está concentrada territorialmente en Montevideo y cualquier política que pensemos sobre vivienda o hábitat tiene que tener una perspectiva territorial bien bajada a esta realidad.

Tal como decía Laura Posada, la población en los asentamientos crece de forma natural: el 49 % tiene menos de veinte años; nosotros venimos trabajando en algunos barrios desde hace diez años, por lo que conocemos dos generaciones. Construimos con los padres y hoy trabajamos en un espacio de participación con los jóvenes del barrio.

Esta es una problemática que, por su flujo natural, va a continuar en aumento, a menos que a nivel Estado se tome la decisión de invertir para priorizar la atención de situaciones de vulneración de derechos de forma territorializada en los asentamientos informales de Uruguay, con foco en las periferias de las ciudades más importantes del país.

SEÑORA POSADA.- Precisamente, estamos haciendo un llamado a una política pública o a una ley que responda los temas de la vivienda popular. La idea es que exista una política de Estado con priorización territorial, con revisión de la implementación eficaz del recurso público. Y en ese punto queremos llamar también la atención en el hecho de que en una situación como la que se está planteando es prioritaria la adopción de un plan concreto que pueda ser medible, que pueda manejar correctamente qué tan grande es la situación, en cuánto tiempo la podemos abordar, bajo qué indicadores, con qué impacto y cómo vamos a medir ese impacto. La clave es contar con información certera y clara.

SEÑORA GONZÁLEZ.- Aparte de dar nuestra visión sobre lo que puede ser una política al respecto, queremos aportar qué estamos haciendo nosotros en esta línea de pensamiento.

Este año iniciamos un relevamiento nacional de asentamientos informales, que estamos terminando este fin de semana. Recorrimos todos los asentamientos, desde Bella Unión hasta Montevideo y de una frontera del país hasta la otra, y estimamos que vamos a tener esos datos procesados para febrero. De manera que vamos a disponer de información principalmente en términos de calles, veredas, condiciones de las viviendas. Creemos que esto puede aportar muchísimo a esta visión de generar una política.

Esa información tiene tres objetivos principales.

Uno de ellos es georreferenciar –es decir, poder ubicar territorialmente en una plataforma que va a estar abierta para uso público– los asentamientos del país y las características primordiales que podamos detectar ahora.

Por otro lado, además de esta información objetiva, va a haber otra parte que tiene más que ver con entrevistas en profundidad a los primeros pobladores de los barrios. Generalmente hay un referente, hay un vecino que es el que más o menos maneja información histórica del barrio. De manera que realizamos una entrevista en cada uno de estos barrios y vamos a generar también algún informe para detectar las trayectorias habitacionales, por qué se conformaron, en qué momento tuvieron olas poblacionales, cuáles son las principales formas de participación del barrio. Son cosas que tienen más que ver con lo cualitativo.

Finalmente, con esta información, la idea es poder generar una clasificación de cuál podría ser el abordaje que podamos tener a nivel país de estos barrios.

SEÑORA POSADA.- Vamos a tener, entonces, dos elementos principales que van a estar disponibles para la construcción de política pública y para todas las decisiones que requieran ser tomadas. Uno es el informe que les comentaba la señora Belén González y el otro es la plataforma, que será abierta y disponible para todas las personas.

SEÑORA GONZÁLEZ.- Tenemos ejemplos de países que ya los terminaron. Este es un objetivo que tenemos transversalizado en los países de Latinoamérica, porque Techo está presente en todos ellos. Los ejemplos a los que me refería son los de Argentina y Chile. Básicamente, se busca una plataforma que sea abierta y que pueda servir a tomadores de decisión, universitarios que estén generando programas de investigación, trabajadores del territorio, militantes, etcétera.

SEÑORA POSADA.- En cuanto al aporte que podríamos hacer nosotros en relación con el proyecto que se viene discutiendo, queríamos hacer un llamado más allá del foco en la propuesta de vivienda popular, un tema muy relacionado con el acceso puro y duro a la vivienda. Estamos hablando del núcleo esencial de los derechos de la ciudad y, sobre todo, de la participación. Esto es fundamental: es para garantizar, más que la vivienda, el derecho al hábitat y específicamente el derecho a la ciudad.

Y nuestro valor agregado aquí o el elemento que podemos venir a ofrecer a esta comisión es precisamente el modelo de trabajo partiendo de la participación comunitaria que hemos venido desarrollando en estos 15 años en Uruguay y en más de 20 años de trabajo en América Latina, con comunidades diversas y con diversidad también de Estados nación. Son elementos que pensamos que pueden ser considerados en la propuesta que se está analizando en este momento. La idea es partir de la participación comunitaria como el eje central para la adopción de políticas públicas en las que el sujeto o la persona que está en el centro de los derechos sea precisamente el centro de la política, desde la adopción, desde la definición y desde la planificación. Nosotros trabajamos básicamente en un modelo que parte desde la definición conjunta de intereses, el levantamiento de información a la par con la comunidad, el levantamiento de intereses a través de un diagnóstico participativo y la consolidación de dispositivos que llamamos «mesas de trabajo». Se trata de espacios conjuntos de trabajo con vecinos y vecinas de asentamientos. Esto se está consolidando en ejes puntuales y, digamos, profundos, de participación comunitaria en el territorio, en asentamientos informales en Montevideo, donde ya podemos decir que hay prioridades identificadas y definiciones claras que se plasman en un plan de acción. Nuestro modelo de trabajo busca, precisamente, que a través de ese ejercicio de ciudadanía se aporte a la producción social del hábitat y que sean esos intereses comunitarios los que se plasmen luego en acciones.

Creemos que este tipo de plataformas –como cualquier estructura una poco más amplia de política pública que se pueda plantear desde cierta institucionalidad– luego podrán ser adaptadas claramente a los intereses de las necesidades comunitarias, siempre y cuando el eje, y también la toma de decisión frente a la inversión pública, tengan al ciudadano como centro y actor principal.

En este tiempo de trabajo aprendimos también que es la producción social del hábitat lo que finalmente consolida, de forma sostenible, la garantía del derecho al hábitat más adelante.

SEÑORA GONZÁLEZ.- Les traemos como ejemplo –a veces son muchas palabras y es necesario pensar en concreto– el caso de un barrio llamado 7 de Diciembre, ubicado en la calle Millán casi Gabito, bastante cercano a la conexión urbana. Este barrio fue ocupado alrededor de los años noventa por personas que ya no podían sostener su alquiler. Comenzamos a trabajar allí en 2009 y tuvimos distintos espacios de trabajo, como la construcción de una emergencia y la creación de espacios educativos con niños, niñas y adolescentes.

En 2011 iniciamos la llamada mesa de trabajo, que básicamente es un dispositivo de participación. Desde esa fecha hasta el día de hoy continuamos con este dispositivo que, básicamente, los vecinos sostienen de forma organizada. Han avanzado en la compra del terreno, la regularización del agua, de la luz, la mejora de las calles. Todo esto, obviamente, en coordinación, en participación y en negociación con todos los actores públicos que llevan adelante este tipo de obras. Por otra parte, conseguimos el financiamiento para el saneamiento con un actor privado y llevamos adelante el proyecto en coordinación con la Intendencia.

Este proceso ha sido posible porque la mesa de trabajo –como dispositivo central– tomó en cuenta todas las resoluciones y hasta el día de hoy los vecinos planifican y piensan en avances para su barrio a realizar al año siguiente.

Entonces es necesario, cuando planificamos la política pública, dejar de pensar en forma tan vertical, desde una oficina central, porque esa política baja en líneas generales. Hay que conocer las plataformas de planificación para saber cómo esas políticas finalmente llegan al territorio. Un ejemplo muy pequeño es el siguiente. Esta última semana hemos estado trabajando en coordinación con la Intendencia de Montevideo, a partir del plan de mitigación de asentamientos. Hay experiencia en ese sentido generada en La Tablado y en Torre 8.

SEÑORA POSADA.- El programa de mitigación de asentamientos prioriza y define la operativa y la claridad, no desde arriba y solo desde el hacer la calle, el alumbrado, etcétera, sino con la intención y el interés de poder invertir recursos públicos de acuerdo a las demandas de los vecinos de la mesa de trabajo, ya que en materia de derechos estaban siendo vulnerados, como en la seguridad relacionada con el alumbrado, el acceso a la vialidad y esas cosas. Fue un puente entre esa iniciativa de la Intendencia y los vecinos de los asentamientos; desde el punto cero, desde la presentación de la estructura general hasta el recorrido por el barrio, la definición de si la prioridad estaba aquí o allá y la inclusión del componente más técnico desde la Intendencia han conformado un proceso que fue acompañado desde el principio por las comunidades.

El eje resaltado por las comunidades como diferencial ha sido la posibilidad de ser ellos, partícipes no solamente desde la consulta o desde el espacio de diálogo, sino también desde la toma de decisión y desde poder determinar que si este es mi lugar de vida, soy yo quien puedo definir cuál es la prioridad de trabajo en este lugar. Eso es lo que garantizará que el día de mañana eso tenga un cuidado y una sostenibilidad.

Esto lo estamos haciendo actualmente en dos asentamientos del municipio G, Torre 8 y La Tablada, y en dos asentamientos del municipio F, Nueva España y El Viñedo. Es un proceso que todavía está caminando, pero creemos que es un buen escenario para ver cómo la política pública generará sostenibilidad en la medida en que la participación sea el eje de la construcción.

Ahora estamos viendo imágenes del barrio 7 de Diciembre en cuanto a cómo se iba a hacer la priorización del saneamiento y a la forma de manejar lo relativo a la mano de obra comunitaria, a otros componentes técnicos externos, etcétera.

SEÑORA GONZÁLEZ.- Quiero referirme al tema de tener en cuenta alguna participación elemental para que las personas tomen decisiones con respecto a sus derechos. Asimismo, voy a insistir en que hay una plataforma de leyes aprobadas en este último tiempo, que tienen la perspectiva del derecho a la ciudad y del acceso a la tierra, a la vivienda. Aun así entendemos que hay un corazón de población al cual no hemos llegado y que la medición de la pobreza en términos de ingresos de la población ya no nos demuestra la vulnerabilidad que vemos en algunos territorios de Uruguay.

Cualquier política que se planee debe ser a largo plazo y tener en cuenta, no un período de gobierno, sino 15 o 20 años, a fin de abarcar la problemática en general. El crecimiento poblacional es más rápido que la política, por lo que hay que tener una mirada estratégica que determine cuántas viviendas se van a construir y cuántos puntos del presupuesto se van a destinar a ese fin. Debemos ponernos metas coherentes año a año y que el trabajo se lleve a cabo con la participación de la gente.

Finalmente, debemos pensar políticas en términos integrales. No se puede elaborar políticas de vivienda sin pensar, por ejemplo, en el hábitat. Este año construimos menos viviendas pero hicimos más proyectos de infraestructura, porque a la gente se le inunda la casa, no por problemas de la construcción, sino por falta de canaleta. No se puede pensar en la salud sin pensar en la vivienda, por lo que cuando se piense en una política de vivienda hay que tener presente la

multidimensionalidad. Agradecemos la invitación que hemos recibido como organización civil y somos conscientes de que hay otras organizaciones que también pueden contribuir con estos proyectos.

SEÑOR MICHELINI.- Sin duda hay una voluntad, un esfuerzo y una vocación loables, porque el trabajo que hacen nuestras invitadas no se puede realizar sin una parte de corazón.

Siempre tuve una inquietud –que pude haber salvado antes–, que quiero plantear ahora que contamos con la presencia de nuestras invitadas. Sé que se trasladó a Uruguay una experiencia de otros lugares; eso no necesariamente es bueno o malo, o encaja perfecto. Ahora que se habló de la canaleta, se me ocurre lo relativo al baño o los servicios higiénicos y, en ese sentido, quisiera saber si la organización ya ha resuelto ese problema, o si es posible resolverlo. Sé que lo que están aportando es mil veces mejor que lo que hay, pero notoriamente hay un tema vinculado con los aspectos sanitarios que de pronto está resuelto, pero al principio seguía siendo un problema.

SEÑOR CARRERA.- Queremos agradecer la visita. Realmente, fueron invitados para darnos una mirada acerca del proyecto de vivienda popular, pero nos dieron un punto de vista mucho más rico porque no se trata solamente de pensar en el tema de la vivienda; también es algo multisectorial y hay que tener en consideración diferentes dimensiones.

Les solicito nos envíen la presentación por *mail*. La información que ustedes tienen es muy rica y el censo en el que están trabajando va a ser una herramienta fundamental. A su vez, les agradecemos que nos inviten cuando realicen la presentación pública.

Hemos trabajado con ustedes en diferentes aspectos. En su momento nos visitaron en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda para solicitar que Techo fuera una de las instituciones que tienen el beneficio del régimen especial de donación, y que todo el sistema político se lo otorgó. También quería destacar eso.

Agradezco la mirada y los aportes que nos hicieron.

SEÑORA ASIAÍN.- Quiero felicitarlas por la obra que hacen y también agradecerles por la información que nos acercan, ya que son quienes están en el terreno, en el campo de batalla.

A su vez, quiero preguntarles si también son voluntarias.

SEÑORA POSADA.- Nosotras somos parte del equipo contratado de la oficina, pero siempre tenemos nuestra alma de voluntarias, ya que hay algunas acciones que encajan con el voluntariado. Ambas comenzamos como voluntarias. Yo fui voluntaria en 2007, en Colombia, y de aquí a allá van diez años.

SEÑORA GONZÁLEZ.- En cuanto a la consulta que nos hacían respecto al baño, trajimos cuatro copias del material informativo para entregarles. Podemos mandar esta información por correo para que tengan más. Los datos que mostramos anteriormente están referidos a este informe y tienen que ver con los barrios que les comentábamos.

El 11 % de las casas de estos barrios desagotan sus aguas a una canaleta; básicamente, a lo que pase por allí. A su vez, el 15 % las desagota en una cañada, arroyo o similar. El 29 % lo hace en un pozo negro sin revestimiento. Si sumamos todo esto, representan un 55 % de contaminación de tierras, es decir que desagotan en algo que termina siendo la tierra donde viven. Por tanto, el problema sigue existiendo. Los asentamientos no tienen ninguna red de saneamiento. Eso es sabido.

Si no me equivoco, en Montevideo la autoridad encargada del saneamiento es la Intendencia. En el interior está a cargo de OSE.

Hace un momento les comentábamos del caso del asentamiento 7 de diciembre, que es uno de los dos lugares donde hemos hecho saneamiento alternativo. El otro es el de Simón del Pino, que es anterior. En realidad, el saneamiento es uno de los servicios más caros de solucionar. En esos casos, como organización de la sociedad civil, estamos muy limitados en ese proyecto. Inclusive, tenemos un proyecto de rediseño de la vivienda, que también se los podemos compartir. Desde hace algunos años estamos trabajando –ya lo estamos concretando– en un proceso consultivo en el que participaron los vecinos de los barrios. Nosotros, como parte de la organización, estamos mejorando

aspectos técnicos de la vivienda para que cumpla con algunos aspectos que tienen que ver con la cantidad de personas que viven en ella. Puede ser una persona o siete, pero la vivienda tiene que adaptarse a la cantidad de habitantes. También estamos trabajando para que su aislamiento sea mejor y que sea ignífuga, es decir, que no pueda prenderse fuego fácilmente. Al igual que la red eléctrica irregular, son los riesgos más importantes que vemos en los barrios.

Queremos comentarles que uno de los prototipos de vivienda en los que estamos trabajando es con baño. Allí el principal desafío tiene que ver con el financiamiento. Esperamos terminar con este proceso en los próximos meses, junto con el relevamiento de información, y ojalá en ese momento podamos volver a esta comisión y presentar ante el Poder Ejecutivo la propuesta cerrada de lo que es esta vivienda de emergencia. Uruguay es uno de los pocos países que no tiene una política de vivienda de emergencia, porque no tenemos muchas emergencias, a diferencia de otros países que tienen, por ejemplo, terremotos. Quizás hemos tenido alguna política al respecto y que ha tenido que ver con la bolsa de materiales, porque esa es la respuesta. Desde ese lugar se piensa proponer una política de vivienda de emergencia. No podemos pensar que de un día para el otro vamos a solucionar la situación de vivienda del país, pero atender la emergencia también es importante, porque el impacto es muy alto. Nosotros hemos hecho varios estudios de impacto en nuestra vivienda; el último es de Argentina de 2016, que refleja el impacto que tiene en la calidad del sueño pasar de vivir en un rancho que no tiene las condiciones de seguridad mínimas para saber que no se va a volar una chapa, a vivir en una vivienda que dé seguridad ante el exterior. Como decía, eso tiene un impacto muy grande en la calidad del sueño, lo que a su vez tiene un impacto muy grande en el trabajo o, por ejemplo, para estar sentado en un aula de una escuela. Nuestra vivienda es mejor que muchas que hay en determinadas condiciones de habitabilidad que tienen muchas personas en asentamientos al día de hoy. El problema con el tema del baño está en el saneamiento y estamos de acuerdo en que hay que apuntar allí; como decíamos, la política de vivienda debe abarcar todas las dimensiones. En esa línea los visitaremos con el proyecto de rediseño de la vivienda y ojalá tenga grandes avances en lo que tiene que ver con lo sanitario.

Nosotras somos las agradecidas porque nos hayan invitado. Estamos a las órdenes para seguir aportando. Hoy me había olvidado del tercer punto y hablé de integralidad, aunque en realidad también debí hablar de la urgencia. Esto que hablamos de las personas que viven en precariedad habitacional, que tiene un impacto muy alto, es urgente. La mayoría de estas personas son niños y la precariedad habitacional y de acceso a los servicios básicos tiene un impacto altísimo en su desarrollo. Además de pensar en la integralidad a largo plazo y de pensar de aquí a cinco, diez, quince o veinte años, también hay que pensar en lo que pasa en uno o dos años, con una política que abarque lo urgente con la misma seriedad. El impacto es muy grande y a veces la inversión que es necesaria para solucionar algo a corto plazo no es tan grande. En ese sentido, es viable atender la emergencia, a la vez que se planifica el largo plazo.

SEÑORA POSADA.-Muchas veces la vivienda de emergencia juega ese rol; por ejemplo, no es lo mismo habilitar un espacio de participación cuando la persona tiene la preocupación de que se puede volar la chapa de su techo en la noche, que hacerlo en casos en que la persona puede cerrar su casa y participar de la reunión con la seguridad de que al volver la casa va a estar en buenas condiciones y los bienes materiales también. Por eso hacemos hincapié en el corto plazo y en la atención a la emergencia. Con la vivienda se pueden idear y potenciar espacios de participación, que luego garantizarán impactos a largo plazo. Hemos visto en muchos asentamientos que, luego de una construcción de una vivienda de emergencia, más adelante se ven proyectos hacia la transformación del hábitat, con caminería, espacios comunales, espacios de juego, a partir de haber dado un poco más de tranquilidad –no está garantizado el derecho todavía– que habilite otro tipo de cuestiones a largo plazo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Algunos de los conceptos que expusieron me resultaron interesantes como para tenerlos en cuenta en el proyecto de ley que estamos considerando. Uno de ellos es la integralidad en lo que refiere al hábitat y no solamente a la vivienda en sí. Y el otro es la mirada no solo a corto plazo, sino también a largo plazo, ya que se habló de cinco, diez o quince años.

Respecto a la transitoriedad, quiero compartir con los invitados que en el período pasado, cuando estuve en la Intendencia de Artigas, hicimos un proceso en el que inicialmente se instalaron las casas de Techo - Uruguay y al lado fuimos construyendo la vivienda de material con el Plan Juntos. Después, esas casas sirvieron para los diferentes procesos de otras personas.

Agradecemos su visita y el aporte brindado.

(Se retira de sala la delegación de Techo-Uruguay)

–No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 17:41).